

21世纪环境科学

21Shi Ji Huan Jing
Ke Xue

环境政策学

Huan Jing ZHENGCEXUE

◎ 蔡守秋 主编



科学出版社

www.sciencep.com

内 容 简 介

本书是科学出版社组织的《21世纪环境科学》系列教材之一,本书共分九章,主要内容包括:环境政策学概述,政策分析,中国环境政策概述,中国环境政策的物质基础和理论基础,环境技术政策,环境经济政策,环境社会政策,环境行政政策以及国际环境政策。

本书主要用于大专院校的环境、生态、地理、生物、城乡规划建设、地质矿产、土地、水利、农业、林业、能源等专业的环境政策学课程教材,也可以作为普通高等学校法学专业的环境法研究生教材或环境法教材参考书,还可供其他专业选用和社会读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

环境政策学/蔡守秋主编. —北京:科学出版社,2009
(21世纪环境科学)
ISBN 978-7-03-023913-6

I. 环… II. 蔡… III. 环境政策—研究—中国 IV. X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 003451 号

责任编辑:谭宏宇 / 责任校对:刘珊珊
责任印制:刘学 / 封面设计:一鸣

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号
邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

南京展望文化发展有限公司排版

江苏省句容市排印厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009年2月第一版 开本:B5(720×1000)
2009年2月第一次印刷 印张:31 1/4
印数:1—3 200 字数:615 000

定价:56.00元

《环境政策学》编辑委员会

主 编 蔡守秋

副主编(按姓氏笔划)

李光禄 张建伟 周训芳 赵细康

撰稿人(按姓氏笔划)

李光禄 吴贤静 张建伟 周训芳

赵细康 夏少敏 秦 鹏 黄明健

蔡守秋 蔡利军

主编简介

蔡守秋 湖南东安县人。分别于1989年、1993年于美国俄勒冈大学法学院、华盛顿大学法学院学习研究各一年。现任武汉大学、华中科技大学、福州大学、湖南大学教授、博士生导师,中国环境资源法学研究会会长。历任中国法学会第二届、第三届、第五届理事,中国国土资源法研究会副理事长,中国西部开发法律研究会副会长,国家环境保护总局武汉大学环境法研究所所长。国家环境保护总局环境影响评价专家,中国法律咨询中心专家委员会委员。2006年,被聘为由中共中央宣传部、中共中央政法委员会、司法部、中国法学会组织的“百名法学家百场报告会”的报告专家,被中共中央宣传部、中华人民共和国司法部、中国法学会聘为“五五”普法国家中高级干部学法讲法讲师团成员。

他长期从事环境资源法律和政策、国际环境资源法律和政策、可持续发展法和政策的研究和教学工作。曾参加《环境保护法》等10多项环境资源法律、法规的立法起草研究工作。曾主持、承担国家社会科学基金“六五”、“八五”、“九五”规划法学重点项目,世界银行和亚洲银行科研项目等40余项科研课题。已发表200多篇论文、20多部著作或教材。是教育部批准的首批普通高等学校人文社会科学国家重点研究基地(国家环境保护总局武汉大学环境法研究所)和国家重点学科(环境资源法学)的学术带头人,湖北省有突出贡献的中青年专家。多次获司法部、湖北省、武汉市社会科学和法学优秀成果奖。国家环境保护总局于2000年12月授予他“环境保护杰出贡献者”荣誉称号。

环境行政执法体系,进一步完善社会主义法制体系”的任务。2007年党的“十七大”报告,强调“建设资源节约型、环境友好型社会”、“建设生态文明”,把环境保护摆上了重要的战略位置。在这种形势下,加强环境政策的研究、宣传、教育和学习具有特别重要的意义。

《环境政策学》是科学出版社组织的《21世纪环境科学》教材系列之一,是我国在21世纪出版的第一部全面、系统研究和介绍中国环境政策和环境政策学的教材。该书结构合理、内容丰富、资料翔实、信息量大,理论性与实践性均较强,具有环境政策学理论与环境政策建设实践相结合的特点,反映了环境政策学的最新发展和前沿问题,体现了作者们认真撰稿和敢于创新的精神。该书努力吸收近十年来国内外环境政策建设的丰富经验和环境政策学研究的最新成果,对环境政策和环境政策学的概念、特点、作用和发展过程进行了系统梳理和分析,对政策分析方法作了全面而富于重点的介绍,对中国环境政策的性质、特点、体系、作用、发展过程与经验教训进行了深入的研究和总结,对中国环境政策的物质基础和理论基础进行了实事求是而准确的评介,对环境技术政策、环境经济政策、环境社会政策、环境行政政策和国际环境政策等五大类环境政策进行了全面而富于重点的概括和介绍,对大量有关环境政策的政策法律文件和理论学说进行了认真的整理、分析和发掘。相信该书的出版,将对中国环境政策的宣传、教育和普及,对中国环境政策学的建立与发展,起到推动和促进作用。

由于目前我国的环境保护和环境政策正处于经济转型时期,环境政策学是一门涉及自然科学、社会科学的新兴学科,中国环境政策的制定、实施和发展涉及众多的专业、部门和领域,环境政策学尚处于百家争鸣的初创阶段,加之作者的专业领域和能力的局限,本教程还存在不少需要进一步探讨、改进之处。我们敬请使用该书的师生和广大读者批评指正,期望通过探讨式教学,在教学实践中进一步修改、完善本教程,以便共同促进环境政策学研究和教学的深入发展。

本书由蔡守秋教授任主编,李光禄教授、赵细康研究员、周训芳教授、张建伟副教授任副主编。全书写作分工如下:蔡守秋、蔡利军(武汉大学哲学博士)撰写第一章;赵细康(广东省社会科学院社会学与人口学研究所所长、研究员)撰写第二章;蔡守秋、吴贤静(武汉大学法学博士)撰写第三章;蔡守秋撰写第四章;张建伟(河南大学法学院副教授)撰写第五章;秦鹏(重庆大学法学院副教授)撰写第六章;周训芳(中南林业科技大学法学院院长、教授、博士生导师)、黄明健(福州大学法学院教授)撰写第七章;李光禄(山东科技大学人文学院院长、博士生导师)撰写第八章;夏少敏(浙江林学院人文学院法律系副教授)撰写第九章。全文由蔡守秋统稿。

蔡守秋
2008年10月8日

目 录

CONTENTS

环境政策学



前言

第一章 环境政策学概述	1
第一节 政策和公共政策的概念、内涵和特点	1
第二节 政策科学的概念、特点和研究内容	12
第三节 政策科学的发展概况和动力	16
第四节 中国的政策科学	24
第五节 环境政策和环境政策学	33
第二章 政策分析	46
第一节 政策分析的必要性	46
第二节 政策过程分析	48
第三节 政策分析方法	74
第三章 中国环境政策概述	95
第一节 中国环境政策的概念、表现形式、特点和作用	95
第二节 中国环境政策的体系	102
第三节 环境政策和环境法律的关系	106
第四节 中国环境政策发展的历史过程	115
第五节 中国环境政策的经验和问题	128
第四章 中国环境政策的物质基础和理论基础	137
第一节 中国的环境保护事业	137
第二节 中国的环境问题	155
第三节 马克思主义关于人与自然关系的思想	168

第四节 中国环境政策研究常用的理论与方法 185

第五章 环境技术政策 200

第一节 环境技术政策概述 200
第二节 防治环境污染的技术政策 214
第三节 防治生态破坏的技术政策 225
第四节 防治自然灾害的技术政策 232
第五节 生态建设的技术政策 235
第六节 可持续开发利用资源能源的技术政策 244
第七节 发展循环经济和清洁生产的技术政策 248

第六章 环境经济政策 252

第一节 环境经济政策概述 252
第二节 环境税收政策 257
第三节 环境保险政策 268
第四节 环境投资政策 277
第五节 排污权交易政策 286
第六节 其他环境经济政策 294

第七章 环境社会政策 310

第一节 环境社会政策概述 310
第二节 环境民族政策 317
第三节 环境宗教政策 324
第四节 环境人口政策 332
第五节 环境社会团体政策 340
第六节 环境宣传教育政策 349
第七节 环境科学技术活动政策 359
第八节 环境纠纷处理政策 366

第八章 环境行政政策 378

第一节 环境行政政策概述 378
第二节 环境行政管理体制政策 382
第三节 区域和流域环境管理政策 388
第四节 对企业的环境管理政策 397
第五节 环境行政管理制度的政策 409

第六节	环境行政执法政策	421
第九章	国际环境政策	429
第一节	国际环境政策概述	429
第二节	中国对国际环境与发展问题的基本原则和看法	431
第三节	国际环境贸易政策	434
第四节	国际环境安全政策	451
第五节	国际环境外交政策	470
第六节	国际环境合作政策	477
参考文献	482

(public accountability) 等公共政策事务。据韦伯新世界字典《Webster's New World Dictionary》，政策(Policy)有指导原则、计划、行动路线、方式、方法、办法、手段、技巧、智慧等意思。按照《社会科学词典》(Gould 和 Kold, 1964: 509)的描述：“政策一词在社会和政治中最常见的方法，是指在分析不同方案之后，慎重采纳和实施(或预计要实施)的一个行动过程或预期行动过程。”^①《牛津法律大辞典》“政策”条认为：“政策是指权力机构在立法或决定一种或他种行动路线时所做的全面考虑。法规政策，法律规则，决策或其他行为等都是政策所予考虑的。许多法规和行政行为都是根据特定社会、政治或经济政策所制定或作出的。”^②国外文献有关政策的定义很多，哈罗德·拉斯韦尔(又译为拉斯威尔、拉斯维尔, Harold. D. Lasswell, 1902~1978年)与亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)于1950年合著的《权力与社会》认为：“政策乃系为某项目标、价值与实践而设计之计划。政策过程包括各种认同、需求和期望之规划、颁布及执行”。费德瑞克(Friedrick)和范戴克(Van Dyke)认为：“政策概念的一个要件是：政策具备目标、目的或宗旨”。兰尼(Ranney)在其《政策内涵研究》一书中认为：“政策概念包括五个意涵：有一组特定的目标、有一个拟定的方针、有一条已经选定的行政路线、意旨的宣布、意旨的执行”。在《列宁文集(俄文版)》第21卷第14页，列宁认为，政策是“国家的方针，是对国家活动形式、任务、内容的规定”。

政策科学中的政策有广义和狭义之分。“什么是政策？政策有狭义和广义两个定义。政策的狭义定义：政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条例、计划、方案、规划或项目。……管理部门包括联合国，各国政府，各省、州、市、县、区、公司、企业，甚至包括我国的生产大队、生产小队等一切具有管理职能的权力机构。”^③“政策的广义定义是指全面考虑的分析问题的方法……这里的政策实际上是一种方法，是研究、分析问题的政策，是分析政策的政策，因此也常常称作政策方法。”^④

从政策科学的角度看，政策必须具备五个要件，即：政策主体、对象、内容、形式和效力。政策的主体解决政策的所属问题，即解决是谁的政策、是谁制定的政策的问题，如国家的政策、政党的政策等。政策主体可以用管理组织这一名词来概括，管理组织包括各种具有管理职能的组织，如国家、政党、各级人民政府等。政策的对象解决政策所指向的目标和适用范围问题，如土地政策、环境保护政策等。政策对象可以用事项这一名词来概括，包括各种具有时间和地域范围的工作、活动、

① 《政策研究百科全书》(1983年)，美国斯图亚特·S·那格尔编著，林明等译，科学技术文献出版社，1990年版，第156页。

② 以上参看蔡守秋著《环境政策法律问题研究》，武汉大学出版社，1999年版，第36页。

③ 林德全等著，《政策研究方法论》，延边大学出版社，1989年版，第3页。

④ 林德全等著，《政策研究方法论》，延边大学出版社，1989年版，第5页。

事务、问题等。政策的内容解决政策是什么东西的问题,如土地管理的原则和措施、计划生育的方针和措施等。政策内容可以用方法这一名词来概括,包括方针、路线、原则、措施、战略、策略、办法、目的、目标、宗旨、任务、措施、规则、制度、程序等。政策的表现形式是指政策主体用来体现政策内容的形式,如土地计划、土地法律和土地开发项目等。政策的表现形式包括各种文字材料、讲话、行动、项目等,最主要的文字表现形式有法规(包括法律、法规、行政规章等)和不属于法规范围的政策文件(如计划、规划、标准等)。政策的效力解决政策的作用或影响问题,如土地法的强制力、土地规划的指导作用等。政策的效力可以用政策规范性来表示,包括政策的约束性(力)、指导性(作用)、诱导性(作用)、强制性(力)等。因此,各种政策概念或定义的差别,主要是在政策主体、政策对象、政策内容、政策形式和政策效力方面的差别。如果离开政策五要素来讨论政策的概念、定义和内涵,其结论将大相径庭。例如,政府的政策、政党的政策和企业的政策显然具有不同的含义;外交政策、工业政策和宗教政策显然是不同类型的政策。只有通过政策五要素来理解政策,才能对政策的概念、内涵达成共识。^①真正的政策应该是政策的表现形式和政策内容的统一,是政策的主体、对象、内容、形式和效力等五要素的统一体现。

根据上述五要素,笔者从学术上把政策定义为:政策是指特定主体就特定对象所确定的具有特定形式和效力的特定内容。也就是说,政策是指特定管理组织(即政策主体)就特定事项(即政策对象)所决定采取的具有特定形式(即政策形式)和规范性(即政策效力)的方法(即政策内容)。如果用这个抽象性的学术概念来定义国家政策,可以得出如下定义:国家政策是指国家组织就有关事项所决定采取的具有特定形式和规范性的各种方法的总称。公共政策是公共组织就与公共利益有关的事项所决定采取的具有特定形式和规范性的各种方法的总称。

从不同角度可以分析出政策的不同特征,如政策的阶级(或阶层性)、利益性、实用性、规范性等。从上述政策五要素出发,可以发现政策的如下基本特征:①政策是有组织的活动,是管理(或治理)组织的活动。政策是指由特定的组织发起和实施的行动体系,以及围绕这种行动而制定的规则体系。政策行动,包括制定政策和实施政策的行动,是一种有组织的行动,它是由特定的组织制订计划、方案和规则,通过特定的组织及组织体系来调动资源并加以实施的行动过程。政策行动不同于纯粹个人的活动,也不同于群众自发形成的活动。制定和实施政策的组织被称为政策的主体。②政策具有明确的目的性和方向性。凡政策都包含某种公开的或隐蔽的、长远的或眼前的目的、目标、任务、方向、宗旨和价值,没有明确目的的随意行动不能被看成是一种政策。③政策具有明确的行动内容。任何一项政策除了具有一定的目标之外,还必须有明确的行动内容。确定一项政策意味着要求

^① 以上参看蔡守秋著,《环境政策法律问题研究》,武汉大学出版社,1999年版,第37页。

受该政策规范的人如何行动,包括禁止、限制、提倡、鼓励、引导、刺激某种行动。
 ④ 政策是规则体系与行动体系的结合。政策既可以通过具体的行动来体现,也可以通过一套规则或规范来体现。既可以是某一组织为某类活动制订的一套规则体系,也可以是这一组织具体实施或参与的活动,并且在很多情况下是兼有制订规则体系和实施具体的行动。作为一套规则体系,它表现为各种法律(包括法规、条例、规章和其他法律规范性文件)和其他政策性文件(如计划、行动方案、规定)等;而作为实施或参与的活动,它可以表现为某项具体行动和某个具体项目。
 ⑤ 政策是一种有效力或效用的方式。凡政策都对受其规范的对象具有不同程度的效力,包括号召力、引导力、诱导力、约束力、强制力等。如果政策没有效力,就失去了其存在的意义。

二、公共政策的概念、内涵和特点

政策科学研究中的政策主要指公共政策(public policy)。学界对何谓公共政策有不同的理解,现择其要者介绍如下。

(1) 政策科学的创始人哈罗德·拉斯韦尔^①和亚伯拉罕·卡普兰认为,公共政策是包括目标、价值和策略的大型计划。^②这个定义强调了公共政策的某些内容(目标、价值与策略)和形式(计划),但显然漏掉了一些重要的内容(如路线、措施、规则、制度、程序等)和形式(如法律规范性文件)。

(2) “现代行政学之父”伍德罗·威尔逊认为:公共政策“是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。”^③这个定义将公共政策等同于法律,虽然突出了公共政策的主要表现形式,但明显缩小了公共政策的范围。

(3) 托马斯·戴伊(Tomas R. Dye)认为:“公共政策是关于政府所为和所不为的所有内容”;^④“凡是政府决定做或者不做某件事的行为就是公共政策”^⑤;公共政策研究“政府所做为何,为何政府要做,所做的有何不同”^⑥。B·盖·彼德斯(B. Guy Peters)也认为,公共政策是“政府活动的总和,无论行为是直接的还是通

① 哈罗德·拉斯韦尔(1902~1978年)1902年2月13日出生于美国伊利诺斯州唐尼尔逊的一个牧师家庭。1927~1938年在芝加哥大学教授政治学。1955年当选美国政治学会会长。1978年12月18日逝世。他是20世纪50~70年代美国社会科学的泰斗,是各种学问科技整合运动的主要人物。美国学术联合会(American Council of Learned Societies)褒扬拉斯韦尔是“所有社会科学的大师,各领域的先锋”。

② H. D Lasswell and Kaplan, *Power and Society*, (N. Y.: Mc GrawHill Book Co., 1963), p. 70. 参看林水波、张世贤著《公共政策》,(台北)五南图书出版公司,1982年版,第8页。

③ 参看伍启元著《公共政策》,(香港)商务印书馆,1989年版,第4页;谢明著《公共政策导论》,(北京)中国人民大学出版社,2002年版,第4页。

④ [美]托马斯·R·戴伊著,彭勃等译:《理解公共政策(第十版)》,华夏出版社2004年版,第2页。

⑤ Tomas R. Dye. *Understanding Public Policy*, New Jersey, 1975, Second ed, p. 1. 参看朱志宏著《公共政策概论》,(台北)三民书局,1983年版,第7页。

⑥ Tomas Dye, *Understanding Public Policy*, 6th ed, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987. 参看[美]拉雷·N·格斯顿著、朱子文译的《公共政策的制定——程序和原理》,重庆出版社,2001年版,第4页。

过代理,因为其行为对公民的生活产生影响。”^①这类定义突出了政府行为这一政策的表现形式,并且将行为包括作为与不作为两个方面,具有明显的行为主义色彩,体现了公共政策分析实践性的学科特征。但是该定义显然忽视了法律规范性文件等政策的其他表现形式,人们日常生活中经常证明的“遵守或贯彻国家政策”主要是指各种政策文件中规定的政策,而不是指“遵守或贯彻政府行为”。因此,把公共政策简单地等同于政府行为是令人费解的。

(4) 罗伯特·艾思顿(Robert Eyestone)认为,“从广义上讲,公共政策就是政府机构与其周围环境之间的关系。”^②说公共政策反映政府机构与其周围环境之间的关系没有错,但这种说法太笼统、太模糊,使人抓不住要领。政府机构与其周围环境之间的关系很多,是政府与其周围社会环境的关系,还是政府与其周围自然环境的关系?政府机构与其周围环境之间的关系是一种客观存在,而政策一般是指人为制定或确定的东西,一种客观存在的关系怎么变成了政策,确实有点令人费解。

(5) 政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)认为,“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配。”^③换言之,“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们。”^④这个观点指出了公共政策的价值分配功能和行为取向,有较强的学术性。但是,“全社会的价值”很多,价值是指价值观念还是指现实需要、使用价值、实物?大气、阳光、优秀品质、情感等有价值的东西能够分配吗?公共政策的功能也不仅仅是分配价值?公共政策在生产、交换和消费社会价值方面应该也起作用。显然,用“价值”这种不明确、存在多种意义的概念或用“价值分配”这种相当有限的行为来定义公共政策,容易使读者坠入五里雾中。

(6) 其他定义。例如,拉雷·N·格斯顿丹哈特认为,公共政策是“由那些掌握或影响官司方政府职能的人们所作的基本决策、承担的义务与其行为的结合。”^⑤(Denhardt)认为,“公共政策是指合法性政府对于公共问题所作的权威性陈述”。

① B. Guy Peters, *American Public: Promise and Performance* (美国的公众: 承诺与表现), 3d ed, Chatham, NJ: Chatham House, 1993. 参看[美]拉雷·N·格斯顿著、朱子文译的《公共政策的制定——程序和原理》,重庆出版社,2001年版,第5页。

② Robert Eyestone. *The Threads of Public Policy: A study in Policy Leadership*, Indianapolis, 1971, p. 18.

③ [美]拉雷·N·格斯顿著、朱子文译的《公共政策的制定——程序和原理》,重庆出版社,2001年版,第5页。

④ [美]戴维·伊斯顿:《政治体系——政治学状况研究》,马清槐译,(北京)商务印书馆,1993年版,第123页。

⑤ B. Guy Peters, *American Public: Promise and Performance* (美国的公众: 承诺与表现), 3d ed, Chatham, NJ: Chatham House, 1993. 参看[美]拉雷·N·格斯顿著、朱子文译的《公共政策的制定——程序和原理》,重庆出版社2001年版,第5页。

安德森(Anderson)认为,“公共政策是指政府机关或人员,为处理一项问题所采取的有目的的行动方案”。赖契特(Howard M. Leichter)认为,“公共政策乃是由权威性人员所采取的一系列以目标为取向的行动”。寇朗与马隆(Cochran and Malone)认为,公共政策是“执行公共计划以实现社会目标的政治决定”。包尔(Pal)认为,“公共政策是公权威当局所选择的行动纲领或不行动的决定,以分析阐明某既定的一个问题或一组相互关联性的问题”。夏坎斯基(Sharkansky)认为,“政府的重要活动即为公共政策”,包括:“规划”、“同意”、“执行”三个阶段。香港学者伍启元认为,“公共政策是一个政府对公私行动所采取的指引。”^①国内学者张金马认为,公共政策是党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则或指南,其表现形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略,等等。^②吴定认为,“公共政策是指政府机关为解决某项公共问题或满足某项公众需求,决定作为或不作为,以及如何作为的相关活动”。陈庆云在《公共政策分析》中对公共政策的定义是:“政府依据特定时期的目标,在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则”。^③

根据政策五要素,可以将公共政策简单地定义为公共组织就与公共利益有关的事项所决定采取的具有特定形式和规范性的各种方法的总称。更加具体的定义是,公共政策是为了公共利益、解决公共问题、维护社会安全和促进社会可持续发展,由公共组织就与公共利益有关的事项所决定采取或组织制定的、具有特定形式和效力的各种政府行为、行为规则、计划策略、措施办法的总称。这里的公共组织主要指国家政府组织,包括法律规定的行使某种国家事务管理权的非政府组织,以及由国家政府组织授权或委托的非政府组织;与公共利益有关的事项包括各种有利于公共利益、有损于公共利益以及对公共利益具有直接影响的事项;特定形式是指公共组织确定或依法确定的政策表现形式,主要包括各种法律规范性文件、非法律规范性文件,以及政府行为等其他公认的政策表现形式;规范性或效力是指各种政策表现形式所具有的号召力、引导力、诱导力、约束力、强制力等政策效力;各种方法包括方针、路线、原则、战略、策略、办法、目的、目标、宗旨、任务、措施、规则、制度、程序等。

公共政策是由各种具体的政策所组成的政策体系。随着当代社会中公共事务的领域日趋扩大,并且政府对公共事务的干预越来越多,政府公共政策的领域也延伸得越来越宽。可以说,在当代社会中政府的干预已经扩展到了社会的每一个角落,公共政策的外延几乎可以与社会中所有公共事务相一致。同时,各国社会中的

① 伍启元:《公共政策》。香港:商务印书馆有限公司,1989年版。

② 陈庆云:《公共政策的理论界定》,《中国行政管理》1995年11期。

③ 陈庆云:《公共政策的理论界定》,《中国行政管理》1995年11期。

公共事务以及政府对公共事务的干预程度并不完全一致,因而各国政府的公共政策的具体内容也不完全一样。由于公共政策的主体(政府或其他公共组织)和对象(公众)是分为不同层次的,对象是分为不同类型的,因而公共政策也可以分为不同的层次和类型。可以从不同角度或标准对公共政策进行分类,例如:总政策、基本政策和具体政策;政治政策、国防政策、外交政策、经济政策、技术政策、社会政策、行政管理政策、环境资源政策等。

虽然公共政策的种类繁多,并且学界对于公共政策的具体定义及其涵义众说纷纭,但我们仍然能够从各种公共政策及其定义中提炼出公共政策的某些共性即公共政策的一般特征。

(1) 公共政策具有公共性,是为了公共利益、解决公共问题的政策。“公共政策”最突出的特点之一是公共性。所谓“公共性”,即公共政策是面向社会公众,与社会中的公共利益有关的政策,而不是处理个人、政府或其他任何一个组织的纯粹内部事务的政策;即使涉及某些表面上看来是属于个人、政府或其他任何一个组织的内部事务,也是因为这些表面上看来是内部事务的事务实际上影响到公共利益或公共事务。公共政策的公共性具体体现在政策主体的公共性、政策对象的公共性、政策目标的公共性、政策过程的公共性等各个方面。理解公共政策的关键,是区别或划清公共政策与私人政策、公共利益与私人利益、公共问题与私人问题的界限。公共政策与私人政策(包括公司政策等)的根本区别就在于其公共性,公共政策应该是体现公意、为了公益、服务公共事务、解决公共问题的政策。首先,公共政策中的“公共”限定,表明了公共政策的基本属性。日本学者药师寺泰藏曾指出,“公共政策”的意思与其字面意思相同,即为“公共”而制定的政策。^①“公共”针对的是公共组织、公共利益和公共问题,宁骚认为,公共政策是“公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的方案”。^②公共政策的选择行动是一种有意识、有目的、追求公共利益的行为。虽然很难准确地给公共利益定义,但可以相对明确地排除那些不属于公共利益的私人利益,可以通过列举的办法、与私人利益相比较的办法相对地确定主要的公共利益种类。公共政策一定与公共利益有关,与公共利益有关的事项包括对公共利益的维护、增加、促进、减损、限制、障碍等事项,并不意味着公共政策不能涉及私人利益或个人行为。制定公共政策的目的是解决公共问题或满足公众需求。公共政策是问题导向型的政策,如果社会没有出现任何问题,公共政策就没有存在的必要,但政策所要解决的公共问题往往是相互依赖的问题系列,某个问题的解决并不意味着政策的终结。所谓问题,就是指“应有现象与实际现象的偏差,或者是系统的现

① [日] 药师寺泰藏,张丹译.公共政策:政治过程[M].北京:经济日报出版社,1991年版。

② 宁骚:《公共政策学》,(北京),高等教育出版社,2003年版,第2页。